

VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata
"Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"

VI Jornadas de Sociología – FAHCE, UNLP.

Mesa 15: Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina reciente (1990-2012)

La dinámica política del kirchnerismo

Alberto Bonnet (FCS-UBA / DCS-UNQ)

abonnet@unq.edu.ar

Introducción

Esta ponencia apunta a analizar la inflexión que introdujo el conflicto entre el gobierno de Fernández de Kirchner y la burguesía agraria y agroindustrial que se desarrolló entre marzo y junio de 2008 en la dinámica política de las administraciones *kirchneristas* en Argentina. Esta inflexión puede identificarse como el acontecimiento, inédito en la historia política argentina reciente, de la recomposición del consenso alrededor del gobierno desde fin de de 2009 o comienzos de 2010 y el rotundo triunfo electoral del Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales de octubre de 2011, después de esa profunda crisis política de 2008 y la posterior derrota electoral de las parlamentarias de 2009. La ponencia propone una periodización de las administraciones kirchneristas durante la década y, en base a esta periodización, se organiza su contenido. El primer apartado está dedicado a la salida de la crisis de acumulación y dominación capitalistas resultante del ascenso de las luchas sociales que culminó en diciembre de 2001, es decir, al período que se extiende entre enero de 2002 (comienzo de la administración provisional de Duhalde) y noviembre de 2005 (reemplazo del ministro Lavagna por 2005, ya dentro de la administración electa de Kirchner). El segundo apartado está dedicado a la estabilización del kirchnerismo y a las características de la estrategia de acumulación y la forma de estado que quedaron como saldo del proceso de reversión de esa crisis de acumulación y dominación de 2001, es decir, al período que se inicia en noviembre de 2005 y se cierra con el comienzo del mencionado conflicto entre la burguesía agraria y agroindustrial y la administración de Fernández de Kirchner en marzo de 2008. El tercer apartado, finalmente, analiza la crisis política del kirchnerismo que se extiende entre dicho conflicto agrario de marzo-junio de 2008 y la derrota en las parlamentarias de junio de 2009 su recuperación posterior de la iniciativa y el consenso que se extiende desde fines de 2009 o comienzos de 2010 hasta el presente. La

intención de esta organización cronológica del contenido de la ponencia es mostrar que la recomposición de la acumulación y dominación capitalistas después de la crisis de 2001 es la clave para entender la dinámica política del kirchnerismo hasta el ese conflicto agrario de 2008, pero deja de serlo desde entonces.

La salida de la crisis (2002-2005)

El ascenso de las luchas sociales y la crisis que culminaron en diciembre de 2001 son la clave para entender las características centrales de las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner entre las elecciones de abril de 2003 y el conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial de la primera mitad de 2008. En efecto, estas características están asociadas al proceso de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas que aquel ascenso de las luchas sociales y aquella crisis habían impugnado. Para entender la inflexión que introdujo el conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial de la primera mitad de 2008, entonces, conviene que comencemos revisando algunas de esas características de las administraciones kirchneristas previas.

El proceso de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas después del ascenso de las luchas sociales y la crisis que culminaron en diciembre de 2001 se inició y avanzó considerablemente entre enero de 2002 y mayo de 2003 durante la administración provisional encabezada por Eduardo Duhalde.¹ **La administración de Duhalde y las administraciones de Kirchner y de Fernández de Kirchner en su inicio deben ser consideradas, en este sentido, como partes integrantes de un mismo período dentro de la historia política argentina reciente.** En efecto, la administración de Duhalde alcanzó una serie de éxitos claves en su empeño de morigerar las consecuencias más catastróficas de la crisis de acumulación y dominación capitalistas que había culminado en diciembre de 2001, éxitos que permitirían encauzar las luchas sociales previas dentro de los límites del estado y el mercado capitalistas. Evitó que la devaluación forzada de diciembre de 2001 desembocara en un nuevo proceso hiperinflacionario y mantuvo controlada la apreciación del dólar.² Si

¹ Para un análisis más amplio puede consultarse A. Bonnet: “Kirchnerismo: el populismo como farsa”, en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* 14, Bs. As., FISyP, 2007.

² “A casi dos años del colapso del 2001, la Argentina se convirtió a nivel internacional en el caso más exitoso de devaluación del mundo”, diría su ministro de economía Roberto Lavagna durante una jornada de debate sobre comercio exterior realizada en marzo de 2003 (reproducido en *Clarín*, 27/3/03).

recordamos las consecuencias económicas, sociales y políticas de los procesos hiperinflacionarios de 1989-91, podemos advertir la incomparable importancia de este éxito.³ Durante sus últimos meses la preocupación de la administración duhaldista, algo impensable en los meses inmediatamente posteriores a la devaluación, consistió en evitar que la cotización del dólar cayera demasiado: había logrado contener a mediano plazo la inflación y el deterioro del salario real dentro de un total acumulado de algo más del 40% y dentro de tasas mensuales en franco descenso. También enfrió paulatinamente las candentes secuelas del congelamiento de los depósitos bancarios y avanzó hacia una solución duradera mediante la devolución combinada en efectivo y bonos, desactivando las demandas de los ahorristas. Sostuvo una estrategia ante los organismos financieros internacionales que, combinando presiones y pagos, marchó hacia una renegociación de la deuda que revirtiera la situación de *default* pasivo en que se encontraba. Multiplicó (y modificó la gestión de) los subsidios de desempleo a través del plan “Jefes y Jefas de Hogar”, descomprimiendo y redefiniendo así las demandas del movimiento piquetero en su conjunto y sumando a los dirigentes de la amplia mayoría del mismo a su mesa de negociaciones. Negoció tarifas con las empresas de servicios públicos privatizadas o concesionadas, limitando los aumentos a montos mucho menores a los que hubieran resultado de su dolarización, desactivando así una de las bombas de tiempo que, particularmente en manos de las asambleas barriales, podría haber llevado a un nuevo estallido social. Concretó la devolución del 13% recortado a los salarios públicos y dispuso algunos aumentos de salarios para el sector privado. Entonces, no sólo las demandas salariales, que ya comenzaban a plantearse desde las bases en algunos sectores, pudieron ser contenidas por una burocracia sindical comprometida desde el comienzo con el sostenimiento de Duhalde, sino que incluso se concedieron por decreto aumentos generales de sumas fijas no precedidos por reclamos sindicales. Evitó asimismo, subsidiando a los bancos a través de diversos mecanismos, un crac bancario que hubiera hundido al 80 o 90% del sistema y engrosado en decenas de miles de nuevos trabajadores el contingente de los desempleados, particularmente en la convulsionada ciudad capital. Y la administración de Duhalde gozó, además, de un amesetamiento de la depresión económica e incluso de una lenta recuperación de ciertos sectores productivos vinculados a la exportación y a la sustitución de importaciones.

³ Acerca del vínculo que habían guardado esos procesos hiperinflacionarios de 1989-91 con la articulación de una hegemonía neoconservadora durante el resto de la década de los noventa, puede consultarse a su vez A. Bonnet: *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Bs. As., Prometeo, 2008, capítulo 3.

Desde luego, la administración de Duhalde no solucionó definitivamente ninguno de los problemas antes mencionados, ni estaba en condiciones de hacerlo en su calidad de precaria administración provisional. Los problemas de la inflación en las condiciones de una eventual recuperación económica sostenida, del congelamiento de los depósitos cuando el estado en *default* debiera encarar el pago de los nuevos bonos emitidos y del pago de una deuda externa reestructurada en sus plazos y montos de principales e intereses, del desempleo e incluso del financiamiento futuro de los subsidios, de la reestructuración de las empresas de servicios privatizadas y de la banca, de la propia recuperación de la actividad de una economía que había atravesado la peor depresión de su historia, entre otros, eran problemas que quedaban pendientes de solución para una nueva administración. Ejercer la presidencia, a mediados de 2003, implicaba precisamente encarar una resolución duradera de estos problemas. Duhalde había restaurado la *gobernabilidad*, pero su sucesor debía *gobernar*.

Las elecciones presidenciales de abril de 2003 pusieron de manifiesto ese éxito alcanzado por la administración de Duhalde, que las había convocado, desde un doble punto de vista. Desde el punto de vista del régimen, las elecciones restauraron la continuidad de una democracia impugnada en el proceso de luchas sociales que había conducido a la insurrección de diciembre. Frente al reclamo de *que se vayan todos!*, las elecciones ratificaron que *el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes*.⁴ Y desde el punto de vista del propio gobierno, las elecciones arrojaron como resultado la imposición de su delfín. En medio de una crisis sin precedentes del sistema de partidos, las elecciones ratificaron que el partido justicialista y un candidato suyo eran los únicos en condiciones de gobernar.

Pero aquí conviene introducir ciertos matices. El partido en el gobierno fue ratificado como único partido de gobierno (el PJ, entre sus tres fórmulas, cosechó más del 60% de los votos positivos) y, dentro de este partido, se impuso el candidato del gobierno (Kirchner, con el 22%). Sin embargo, conviene precisar de qué manera se

⁴ Las expresiones son, respectivamente, la consigna central de los movilizados en las jornadas de diciembre de 2001 y parte del artículo 22 constitucional que el conservador diario *La Nación* insistía en invocar contra esos movilizados. Las características que revistieron esas elecciones pusieron de manifiesto este éxito: el ausentismo del 20% indicó una caída respecto del registrado en las elecciones parlamentarias de 2001 y una desaceleración de la tendencia a su aumento registrada en las elecciones presidenciales durante los ochenta y los noventa; el voto en blanco del 0,9% fue el menor registrado desde las elecciones de 1946, signadas por la extrema polarización entre peronismo y anti-peronismo; el voto anulado se situó en apenas un 1,6%; en consecuencia, el denominado *voto bronca*, suma de los votos en blanco y los anulados, retrocedió decididamente respecto de los altos niveles registrados en las parlamentarias de 2001 e incluso en las presidenciales de 1999.

alcanzó este resultado. En primer lugar, el PJ quedó ratificado en las elecciones como único partido capaz de gobernar porque los restantes partidos burgueses (la UCR y sus desprendimientos ARI y Recrear) se encontraban sumergidos en una crisis aún más profunda que la suya. Pero la situación del propio PJ también era crítica, pues el expediente de realizar sus elecciones internas junto con las generales había salvado apenas en las formas la unidad de un partido profundamente dividido. Y, en segundo lugar, la candidatura de Kirchner se impuso, pero con una escueta segunda minoría. El hecho de que Kirchner contara de antemano con una capacidad de ampliar su base de apoyo mayor que la de Menem o cualquier otro candidato ante un eventual *ballotage* (como evidenciaban las encuestas) no significaba que contara efectivamente con ese apoyo. Kirchner, en consecuencia, debía reconstruir ese aparato partidario y, más importante aún, actualizar ese apoyo en un consenso más o menos duradero, para ejercer la presidencia. Es importante tener en cuenta esto porque, **así como aquella empresa duradera de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas después del ascenso de las luchas sociales y la crisis de 2001 emparentaría a la nueva administración electa de Kirchner con su antecesora la administración provisional de Duhalde, esta empresa más coyuntural de legitimación la distinguiría de ella.**

Durante la primera mitad de su mandato Kirchner retomó y profundizó las políticas que Duhalde había implementado para salir de aquella crisis de acumulación y dominación, aunque no sin encarar simultáneamente una serie de iniciativas dirigidas a ampliar el consenso alrededor de su administración. Este período se extendió, digamos, desde que asumió la presidencia en mayo de 2003 hasta que reemplazó a su primer ministro de economía Roberto Lavagna por Felisa Micheli en noviembre de 2005. Este reemplazo del ministro Lavagna es significativo por dos razones. Por una parte, porque quizás el mayor peso de esa salida de la crisis recayó precisamente sobre las espaldas del ministro Lavagna -cuyo último logro, en octubre de 2003, había sido justamente la reestructuración de la mayor parte de la deuda externa en manos de tenedores privados que había caído en *default* en 2001. El reemplazo de Lavagna parecía significar, en este sentido, que la salida de la crisis había concluido. Por otra parte, porque Lavagna era un ministro de alto perfil y heredado de la administración de Duhalde. La decisión de deshacerse de Lavagna (y de Duhalde) significaba, entonces, que Kirchner ya había construido ese amplio consenso alrededor suyo que no había logrado construir antes de

las elecciones presidenciales de abril de 2003 -pero que acababa de confirmar en las parlamentarias de octubre de 2005.

Inicialmente, Kirchner contuvo la inflación con cierto éxito gracias a equilibrios presupuestarios (consagrados en la Ley de Responsabilidad Fiscal) sustentados en una reconstitución de los ingresos públicos, provenientes a su vez de los impuestos sobre el consumo y las exportaciones (las retenciones agrarias y petroleras), que atravesaron una franca recuperación. Más aún, los superávits alcanzados, que excedieron las previsiones presupuestarias del gobierno y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, permitieron a su vez una importante reconstitución de las reservas.⁵ Kirchner revirtió también la situación de *default* pasivo en que había caído la deuda externa, retomando los pagos a los organismos financieros internacionales en 2003 y 2004, cerrando una reestructuración de los plazos y montos de las $\frac{3}{4}$ partes de la deuda en manos privadas a comienzos de 2005, y cancelando anticipadamente la deuda en manos del FMI, a fines de 2005.⁶ Kirchner caminó asimismo por la senda inaugurada por Duhalde en relación con las empresas públicas privatizadas. La pesificación y el congelamiento de las tarifas que siguieron a la devaluación desataron una vorágine de presiones por parte de las empresas privatizadas, los gobiernos español y francés y los organismos internacionales que culminaron en varios juicios en el CIADI. Kirchner respondió concediendo en materia de marcos regulatorios, inversiones, salarios y especialmente otorgando subsidios, a cambio de que las empresas de servicios públicos no aumentaran sus tarifas; permitiendo que aumentaran las tarifas para los grandes consumidores, y trasladaran esos aumentos a los precios, a cambio de que no las aumentaran para los pequeños; y rescindiendo los contratos de las empresas quebradas, vaciadas o que atravesaban intensos conflictos, como las de correos y agua corriente y

⁵ La alta inflación posterior a la devaluación (un 26% en 2002) se desaceleró durante el trienio en consideración, aunque evidenció una tendencia hacia un nuevo aceleramiento (un 13,5% en 2003, un 4,5% en 2004 y un 9,5% en 2005, según IPC del INDEC). El superávit fiscal primario del sector público nacional ascendió (de un 0,7% del PBI en 2002) hasta superar ampliamente el 3% del producto, aunque también evidenció más tarde cierta tendencia hacia la reducción (un 2,3% en 2003, un 3,9% en 2004 y un 3,7% en 2005), y las reservas del BCRA pasaron de unos USD 15.000 millones a fines de 2003 a unos 20.000 a fines de 2004 y 25.000 a fines de 2005 (según datos del IERAL, en base al MECON y BCRA).

⁶ Entre el *default* de 2001 y la reestructuración de la deuda de comienzos de 2005 se pagaron a los organismos financieros internacionales más de USD 10.000 millones; a comienzos de 2005, se cerró una reestructuración de los plazos y montos de las $\frac{3}{4}$ partes de la deuda en manos de tenedores privados, que envolvió una quita del 43% a valor nominal o 65% a valor presente y comprometió pagos por entre USD 13 y 15.000 millones anuales para 2005-07; a fines de 2005, finalmente, se canceló anticipadamente la deuda en manos del FMI mediante USD 9.800 millones de reservas (véase el dossier de la *Publicación de los Economistas de Izquierda* 1, Bs. As., EDI, 2005).

algunos ferrocarriles y aerolíneas. A través de esta serie de medidas Kirchner alcanzó su objetivo de mantener las tarifas de los servicios públicos a niveles que no desataran nuevas protestas masivas sin revertir en su conjunto la estructura de privatizaciones heredada de los noventa. Kirchner conservó también el programa de subsidios de desempleo implementado por Duhalde y le sumó una nueva artillería de programas asistenciales (el Plan Alimentario Nacional, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social y el Programa Familias, todos a cargo de su hermana y ministra de desarrollo social Alicia Kirchner) destinados a contener al movimiento piquetero así como a tejer su propia red de caudillos y clientelas locales. La asistencia y la cooptación fueron, en otras palabras, las respuestas kirchneristas dominantes ante los sectores más marginados de la sociedad.

Kirchner, finalmente, contó con la conversión del amesetamiento y la incipiente recuperación de la economía, que ya habían tenido lugar durante la administración de Duhalde, en una franca y sostenida expansión. En efecto, el producto se incrementó sostenidamente desde fines de la administración duhaldista o desde comienzos de la kirchnerista (esto es, desde 2002 en pesos corrientes o desde 2003 en pesos constantes), recuperando su nivel previo a la crisis (en 2005, el nivel de 1998) y superándolo más tarde. Esta expansión económica indujo una mejora en los niveles de desempleo y de pobreza, que cimentó el éxito de esa estrategia de cooptación y asistencialismo empleada por la administración kirchnerista frente a los sectores más marginados, y una expansión del consumo del conjunto de la sociedad, sustentando materialmente el consenso alrededor del kirchnerismo.⁷

Pero en materia de consenso debe considerarse también una serie de medidas adoptadas por la administración kirchnerista, en asuntos rigurosamente ajenos a los vinculados con la estructura del capitalismo argentino heredada de los noventa, que la distinguen de la administración duhaldista. Las relacionadas con derechos humanos se encuentran en el centro de estas medidas. Kirchner inauguró su mandato anunciando

⁷ No podemos detenernos aquí en las características de esta recuperación económica (para un análisis de conjunto, véase el dossier de la *Publicación de los Economistas de Izquierda* 3, Bs. As., EDI, 2007. Digamos solamente que el desempleo se redujo del 20,4 al 11,4% entre el primer trimestre de 2003 y el primero de 2006 y la pobreza del 54 al 34% entre el primer semestre de 2003 y el segundo de 2005 (datos del INDEC, en *Clarín* 25/5/06) -aunque no se registró un cambio significativo en la distribución del ingreso. Los planes Jefes y Jefas, en consecuencia, se redujeron de 2 a 1,3 millones entre 2003 y 2005. Y digamos que el consumo privado total pasó de unos \$ 161.000 millones a fines de 2002 a unos 213.000 millones a fines de 2005 -aunque tampoco se registró un cambio significativo en la distribución de este consumo (datos T. Raffo y C. Lozano: *Notas sobre la evolución de la distribución del ingreso, el consumo popular y el consumo superior*, Bs. As., IDEF-ATE, 2006).

una purga en la cúpula de las fuerzas armadas, comprometida con la represión de la dictadura, que afectaría a la mitad de sus mandos y se convertiría en la mayor purga de su historia. Poco después, en agosto de 2003, el congreso declaró la nulidad de las leyes de punto final y obediencia debida. Y en el siguiente aniversario del golpe de estado, en marzo de 2004, Kirchner entregó las instalaciones del ex centro clandestino de detención de la ESMA para la construcción de un Museo de la Memoria. Estas medidas, coincidentes con reivindicaciones históricas del movimiento de derechos humanos, resultaron suficientes para que la mayoría de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, empezando por las Madres de Plaza de Mayo encabezadas por Bonafini, quedara encolumnada detrás del gobierno.

Las medidas tendientes a la depuración de ciertas instituciones que simbolizaban de modo privilegiado los manejos corruptos y arbitrarios del pasado menemista también deben considerarse entre estas políticas que distinguieron a la administración kirchnerista de la duhaldista. El caso más relevante es la depuración de la Corte Suprema de Justicia, iniciada ya en junio de 2003. Kirchner presionó a sus miembros logrando la renuncia de tres (Nazareno, Vázquez y López) e impulsó el juicio político de otros dos (Moliné O'Connor y Boggiano). La *mayoría automática* de la corte suprema menemista quedó así completamente desarticulada en pocos meses. Los cuatro reemplazantes nombrados (Zaffaroni, Argibay, Highton de Nolasco y Lorenzetti) resultaban menos cuestionables que sus predecesores, mientras que el no-nombramiento de otros dos reemplazantes redujo a siete los miembros de la nueva corte en los hechos. Y el segundo caso en orden de importancia fue la depuración del PAMI, en julio de 2003, que se encontraba en manos de los hombres de Barrionuevo. Medidas como estas permitieron a la administración kirchnerista diferenciar su estilo de gobierno respecto de los anteriores estilos de gobierno menemista y aún duhaldista.

A partir del consenso alcanzado gracias a estas medidas –y siempre sobre la base de aquella expansión económica– Kirchner se impuso en las parlamentarias de 2005. A mediados de 2004 Kirchner había optado por apoyarse en una corriente propia dentro del justicialismo (en vez de apoyarse en una nueva fuerza *transversal*) y el Frente para la Victoria, resultante de esta estrategia, se impuso ampliamente en las legislativas de octubre de 2005. El justicialismo kirchnerista duplicó con creces al duhaldista en la estratégica provincia de Buenos Aires (46 contra 19,7%) y se impuso asimismo sobre el alineado con Menem en La Rioja (55 contra 35%) y con Barrionuevo en Catamarca (36 contra 27%). El justicialismo kirchnerista alcanzó en síntesis un 40% de los votos a

escala nacional, mientras los restantes sectores justicialistas sumados apenas alcanzaron un 11%. En la medida en que en las elecciones de octubre de 2005 volvieron a solaparse internas y generales, como había sucedido en abril de 2003, mediante esta victoria Kirchner completó su apropiación del PJ. Y esta apropiación del PJ, complementaria del mencionado reemplazo de Lavagna por Miceli y otros cambios de gabinete, le permitió a Kirchner completar su apropiación de su propia administración.⁸

En síntesis, durante el período que se extendió desde que Kirchner asumió la presidencia en mayo de 2003 hasta que reemplazó a su ministro Lavagna en noviembre de 2005, el rumbo político seguido por su administración puede definirse como la recuperación y continuación de la tarea emprendida por su antecesor Duhalde en el sentido de administrar políticamente la salida de la profunda crisis de acumulación y dominación de 2001 -preservando, a la vez, los avances en materia de reestructuración capitalista que la gran burguesía había impuesto en la década previa. Pero esta tarea no podía consistir de ningún modo en una restauración sin más de las políticas seguidas por las administraciones menemistas con anterioridad a la insurrección de diciembre. Ni siquiera la manera en que debía desempeñarse esta tarea podía ser la misma para una administración provisional como la de Duhalde y para una administración normal, democráticamente electa, como la de Kirchner. Esta debía desempeñarla actualizando y consolidando el apoyo que había cosechado en las elecciones de 2003 en un consenso más o menos duradero.

3. La estabilización (2006-2007)

Entre el reemplazo del ministro Lavagna por parte de Kirchner en noviembre de 2005 y el desencadenamiento del conflicto entre el gobierno de Fernández de Kirchner y la burguesía agraria y agroindustrial en marzo de 2008 se extiende un período algo diferente. En efecto, ya hacia fines de 2005 la crisis de acumulación y dominación de 2001 había sido completamente revertida y el período que se inició desde entonces

⁸ Demás está decir que, a raíz de ese mismo solapamiento entre internas y generales, imponerse en las internas del único partido en condiciones de gobernar era, asimismo, imponerse en las generales. El justicialismo en su conjunto alcanzó mayoría absoluta, seguido de lejos por el radicalismo (con un 13,8%), las derechas tradicionales (PRO, Recrear y partidos provinciales, con 7,9%) y la centroizquierda independiente (7,3% del ARI). Mediante este resultado la administración de Kirchner se consolidó, alcanzando quorum propio en Senadores (43 sobre 72) y una mayoría muy cercana al quorum propio en Diputados (112, más unos 10 *transversales*, sobre 257).

estuvo signado por una estabilización de la situación económica y política. Esto no quiere decir, sin embargo, que la dinámica política de las administraciones kirchneristas durante este período dejara de explicarse, en última instancia, por la empresa de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas, como enseguida veremos, sino simplemente que esta recomposición ya alcanzó cierta cristalización en un funcionamiento estable de la acumulación y la dominación.

Entre fines de 2005 y comienzos de 2008, más precisamente, asistimos a un proceso de estabilización de aquella salida de la crisis, que resulta en el establecimiento de una estrategia de acumulación y una forma de estado más o menos estables.⁹ La estrategia de acumulación en cuestión puede definirse como el resultado de la aplicación de una serie de medidas de política económica adoptadas como respuestas (más o menos forzadas, según los casos) a la crisis de acumulación de 2001 sobre el aparato productivo emergente de la profunda reestructuración capitalista de la década previa. Las principales políticas en cuestión son (1) la devaluación y el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; (2) la implementación de retenciones a las exportaciones; (3) la pesificación asimétrica de deudas y depósitos y el salvataje del sistema financiero; (4) el default y la reestructuración de la deuda externa; (5) el congelamiento y renegociación de las tarifas de los servicios públicos y la provisión de subsidios. Todas estas políticas nacieron como respuestas a la crisis de 2001 –casi todas, en los hechos, estaban previstas en la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario 25.561 promulgada por Duhalde en enero de 2002-, pero con el correr de los años irían perfilando un nuevo modo de funcionamiento más o menos estable de la economía.

La devaluación se encuentra en el origen de la estrategia de acumulación de la década porque vino a imponer inflacionariamente la drástica reducción del salario que

⁹ Empleamos el concepto de *estrategia de acumulación* como un concepto de un nivel intermedio de abstracción que remite a las características que asume la acumulación capitalista en una economía (o un conjunto de economías) durante un período histórico. Las características de esta estrategia de acumulación (o *modelo económico*) fueron ampliamente discutidas desde mediados de la década (véase por ejemplo, A. Bonnet: “Argentina: ¿un nuevo modelo de acumulación?”, en la citada *Publicación de los Economistas de Izquierda* 3; M. Schorr y A. Wainer: “Argentina: muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del modelo de los noventa al del dólar alto”, en *Realidad Económica* 211, Bs. As., IADE, 2005; A. Lavopa: “La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?”, en *Realidad Económica* 231, Bs. As., IADE, 200y; D. Aspizu y M. Schorr: “Del modelo de los noventa a la posconvertibilidad, en *Realidad Económica* 240, Bs. As., IADE, 2008; G. Varessi: “La Argentina post-convertibilidad: modelo de acumulación”, en *Problemas del desarrollo* 41 (161), UNAM, México, 2010; AAVV: *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*, Bs. AS., CENDA, 2010.

no había podido imponerse deflacionariamente durante la crisis de la convertibilidad. A la devaluación forzada de enero de 2002 siguió un proceso de apreciación del dólar que culminó en abril rozando los 4\$. Pero el tipo de cambio nominal se estabilizó en la segunda mitad del año en un promedio de \$3,6, descendió a unos \$3 durante 2003 y se mantuvo estable durante el resto del período considerado.¹⁰ El mantenimiento de un tipo de cambio competitivo a través de intervenciones del BCRA en el mercado de divisas fue así, durante el período, el sostén del crecimiento de las exportaciones y de los altos superávits comerciales, que constituyen una de las características distintivas de la estrategia de acumulación vigente. Esta expansión de las exportaciones permitió a su vez la imposición de las retenciones. Estos impuestos a las exportaciones agropecuarias, hidrocarburíferas y mineras variaron en el período (en cuanto a los productos grabados y las alícuotas), pero en su conjunto arrojaron ingresos que pasaron de unos \$ 5.000 millones cuando se implementaron en 2002 a unos \$ 20.000 millones en 2007, representando entre el 9 y el 12% de la recaudación total. Las retenciones alentadas por la expansión de las exportaciones, junto con los impuestos al consumo alentados por la expansión interna, como ya señalamos, alimentaron los superavit fiscales, los cuales constituyen otra de las características distintivas de la estrategia de acumulación vigente.

La devaluación del peso en enero de 2002 acarrió asimismo una crisis para el dolarizado sistema financiero preexistente (el 70% de los depósitos y el 80% de los créditos estaban en dólares). La pesificación asimétrica de esas depósitos y créditos implicó en este sentido una masiva licuación y estatización de pasivos de las grandes empresas. Y fue complementada con un salvataje al sistema financiero a través de diversos mecanismos (compensaciones, bonos, asunción de deudas provinciales, etc.) que insumió unos USD 24.000 millones y la emisión de nueva deuda pública. Tras este salvataje el sistema financiero doméstico, que se encontraba al borde de una bancarrota generalizada, comenzó un lento proceso de recuperación. El sistema resultante de este proceso es una banca menos dependiente del sector público (el estado, debido a sus superávits fiscales, no sólo perdió peso como demandante de fondos sino que incluso se convirtió en oferente de fondos mediante la cancelación de préstamos y bonos y la

¹⁰ El tipo de cambio real y el tipo de cambio real multilateral, aunque por debajo, siguieron este comportamiento del tipo de cambio nominal. Sin embargo un cambio se registraría cuando, desde fines de 2008, este último comenzó a ascender para superar los \$ 4 a fin de 2010 mientras aquellos seguían descendiendo. Las exportaciones crecieron continuamente hasta casi duplicar en 2007 (unos USD 47.000 millones) las de 2003 (unos 25.000 millones). El superavit comercial promedio representó alrededor de un 7,6% del PBI.

realización de depósitos). Esto, sumado a los fondos depositados por el sector privado, que superan a los créditos, resultó además en una alta liquidez y tasas de interés mucho mas bajas que en los noventa. El sistema financiero, finalmente, mantuvo su naturaleza pesificada, en la medida que entre el 85 y el 90% tanto de los depósitos como de los créditos se encuentran en pesos.

El *default* en el que había caído la deuda externa, como ya señalamos, fue superado mediante pagos de intereses y principales en 2003 y 2004, la reestructuración de los plazos y montos de la deuda en manos privadas, a comienzos de 2005 y la cancelación anticipada de la deuda con el FMI a fines de 2005. Y a esto debe agregarse la cancelación de la deuda con el Club de París (unos USD 6.700 millones) anunciada en septiembre de 2009. Durante este período, además, el estado no recurrió a la emisión de nueva deuda externa (salvo bonos por unos USD 6.100 millones adquiridos por Venezuela entre 2005 y 2008). Aquella gestión de la deuda preexistente, combinada con esta ausencia de emisión de nueva deuda, modificaron radicalmente la vinculación de la economía doméstica con los mercados y organismos financieros internacionales, siendo esta otra de las características distintivas de la estrategia de acumulación vigente.

Finalmente, como dijimos, la devaluación fue acompañada por una pesificación y un congelamiento de las tarifas de las empresas de privatizadas o concesionadas en los noventa. Entre las distintas medidas compensatorias que acompañaron esta decisión tarifaria (en materia de marcos regulatorios, inversiones, salarios, etc.) se destacó el otorgamiento de subsidios. Los subsidios a los combustibles, la energía y el transporte alcanzarían desde entonces tal magnitud que el peso del gasto en servicios económicos, que incluye dichos subsidios, se convertiría en la mayor diferencia en la composición del gasto público entre esta década y la precedente. La cuenta pasa de representar un promedio del 2,5% del PBI y 7,8% del gasto total entre 1991 y 2001 a representar un promedio del 3,7% del PBI y 11,5% del gasto total entre 2002 y 2009. Y, más importante aún, mientras que se redujo durante la década de los noventa (-40% o -1,9 puntos del PBI), se incrementó a una altísima tasa durante la siguiente década (un 710% o 4,2 puntos del PBI).¹¹

¹¹ Este espiral de subsidios a las empresas de energía, transporte y restantes siguió su curso después de 2009: según fuentes privadas, los subsidios ascendieron a unos 48.000 millones de pesos (o un 3,3% de PBI) en 2010 y alcanzaron unos 70.000 millones (o un 3,7% del PBI) en 2011 (datos de un informe del IERAL – Fundación Mediterránea, publicados en *Clarín* 3/7/11). Todos los datos están calculados en base a las series de gasto público consolidado en pesos constantes de 2001 y en porcentaje del PBI del MECON.

La estrategia de acumulación vigente resulta, entonces, de la aplicación de todas estas medidas políticas, adoptadas originalmente como respuestas a la crisis de 2001 pero mantenidas y a menudo profundizadas desde entonces, sobre el aparato productivo emergente de la profunda reestructuración capitalista de la década previa. Y estas medidas comparten una característica que las distingue de las medidas económicas implementadas en los noventa: estas medidas apuntan a arbitrar activa y directamente entre los intereses de las distintas clases y fracciones de clase a través de una serie de *trade-off*: tipo de cambio competitivo que favorece a las grandes empresas exportadoras, pero con retenciones a las exportaciones; pesificación asimétrica de deudas y depósitos, pero con salvataje del sistema financiero; congelamiento y renegociación de tarifas de las empresas privatizadas o concesionadas, pero con subsidios; y así sucesivamente. Y la inflación, que no es sino la manera en que se expresan cotidianamente los conflictos entre esos intereses de las distintas clases y fracciones de clase, es el marco general en el que se implementa dicho arbitraje. Más abajo volveremos sobre esto.

Algo semejante puede decirse de la forma de estado que se estableció.¹² En efecto, como enseguida veremos, el origen de las principales metamorfosis atravesadas por el estado durante la década, sin excepción, también se encuentra en la profunda crisis de acumulación y dominación que culminó en diciembre de 2001. **Y también la forma de estado en cuestión puede definirse como el resultado de la aplicación de una serie de políticas adoptadas como respuestas (más o menos forzadas, según los casos) a la crisis de dominación de 2001 sobre el estado resultante del proceso de reforma del estado de la década previa.** Las principales políticas en cuestión son: (1) las políticas en relación con el mercado, entre las cuales destacan las encaradas ante las empresas de servicios públicos privatizadas o concesionadas; (2) las políticas que afectan las relaciones entre los distintos poderes y/o modifican las características internas de esos poderes; y (3) las medidas que atañen a la

¹² Empleamos también el concepto de *forma de estado* como un concepto de un nivel intermedio de abstracción que remite a las características que reviste el estado en cierto período histórico y en uno o varios territorios nacionales particulares, características asociadas a su vez con un conjunto de instituciones que constituyen los aparatos de estado y a un conjunto de actividades que constituyen las funciones de esos estados. Los cambios en la forma de estado durante el período fueron menos analizados, pero propusimos un análisis minucioso en dos trabajos anteriores: A. Bonnet y A. Piva: “Estado y cambios en el estado argentino contemporáneo”, en *Revista de estudios Marítimos y Sociales* 3, Mar del Plata, 2011 y A. Bonnet y A. Piva “El estado en el kirchnerismo. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001”, a publicarse en J. Grigera (comp.): *La postconvertibilidad en debate*, Bs. As., Biblos, 2012.

evolución del aparato y las funciones del estado, en los que se materializan los cambios en la forma de estado.

Comencemos con las políticas en relación con el mercado, asumiendo que la relación entre estado y mercado es decisiva para el análisis de cualquier forma de estado. Varias medidas adoptadas por las administraciones kirchneristas implicaron reversiones parciales de las medidas de desregulación y liberalización adoptadas en los noventa. Pero entre ellas destacan las adoptadas ante las empresas de servicios públicos privatizadas o concesionadas, por la enorme importancia que el proceso de privatizaciones y concesiones había revestido en la reforma del estado de los noventa. Este proceso de privatizaciones y concesiones de empresas públicas desarrollado en la década de los noventa no fue revertido durante la década siguiente. La mencionada ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario de Duhalde había autorizado una amplia renegociación de los contratos con las privatizadas y los concesionarios, pero tanto la administración provisional del propio Duhalde como la electa de Kirchner se limitaron en la mayoría de los casos al mencionado manejo de las tarifas a cambio de subsidios, cediendo en los restantes aspectos contractuales y regulatorios.¹³ La estatización de algunas empresas quebradas, vaciadas o que atravesaban intensos conflictos laborales, también citadas, no cambiaron este panorama sustancialmente.¹⁴ La continuidad de las privatizaciones y de las concesiones se convirtió así en uno de los aspectos de continuidad más importantes respecto de esa forma de estado de los noventa.

En cuanto a las relaciones entre poderes, a través de una serie de medidas la autoridad económica y monetario-financiera perdió, durante la década, la posición privilegiada dentro del poder ejecutivo de la que había gozado durante la década previa.

¹³ En esto coinciden la mayoría de los estudiosos de las privatizaciones (véase, entre otros, D. Aspiazu y M. Schorr: “La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado – empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?”, en *Realidad Económica* 193, Bs. As., IADE, 2003 y M. Thwaites Rey y A. López: “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 28, Caracas, CLAD, 2004.

¹⁴ Los principales casos son los siguientes. El Correo Argentino, concesionado al grupo local Socma, fue re-estatizado en noviembre de 2003 por incumplimiento en el pago de cánones al estado; Aguas Argentinas, concesionada al grupo francés Suez, que anunció en septiembre de 2005 su intención de rescindir la concesión, fue re-estatizada en marzo de 2006; Aerolíneas Argentinas y Austral, propiedad del grupo español Marsans, quebrada y atravesada por duros conflictos sindicales, sería re-estatizada en septiembre de 2008 después de un largo proceso que incluyó la creación de una empresa estatal fantasma (FAFSA); las concesiones de las líneas de ferrocarriles San Martín, Roca y Belgrano Sur en manos de Metropolitano fueron rescindidas respectivamente en 2005 y 2008.

Ya la administración provisional de Duhalde desdobló el Ministerio de Economía en uno de Economía y Finanzas Públicas y otro de Producción. Pero más importante fue el reemplazo, ya por parte de la administración de Kirchner en 2003, de ese ministerio de producción por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cartera que absorbió las áreas de Energía y Comunicaciones que pertenecían al Ministerio de Economía, las de Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda y Energía Atómica provenientes de la Presidencia de la Nación y las áreas dedicadas al Sector Minero y al Transporte que formaban parte del disuelto Ministerio de la Producción y que redujo en mayor medida el peso, medido en presupuesto, atribuciones y personal, del remanente Ministerio de Economía y Producción. El peso de este ministerio de economía se vio menguado, además, por el mayor peso alcanzado por el Ministerio de Trabajo gracias a las convocatorias a paritarias y negociaciones colectivas y a su intervención en temas conflictivos y de impacto económico como la reforma de la Ley de ART o la Reforma Laboral. La administración de Fernández de Kirchner, finalmente, agregó dos nuevos ministerios: los de Industria y Turismo, en 2008, y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en 2009. El remanente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, naturalmente, perdió mayor peso aún a raíz de estas reorganizaciones de gabinete. Esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera puede confirmarse, asimismo, recordando los cuadros que la ejercieron. El mencionado reemplazo del ministro Lavagna por parte de Kirchner en noviembre de 2005 fue también, en este sentido, un acontecimiento decisivo en esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera que estamos analizando. A partir de ese momento el ministerio de economía se convertiría en mero apéndice de la presidencia y los nombres que se sucederían a la cabeza del ministerio de economía desde entonces confirmaron este cambio. La pérdida de independencia del BCRA, finalmente, confirma esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera. Ya caída la convertibilidad, la administración de Duhalde había reformado su carta orgánica para devolver al banco central sus funciones, vedadas por la convertibilidad, de emitir billetes sin mantener relación con su nivel de reservas, de actuar como prestamista en última instancia de la banca privada, de asistir al tesoro y de intervenir en el mercado cambiario. Esta reforma respondía a las necesidades, ya mencionadas, de manejar el tipo de cambio en flotación sucia y de rescatar al sistema financiero al borde de la bancarrota, pero terminaba en los hechos con la independencia del banco central. Esta pérdida de independencia se pondría en

evidencia cuando, en diciembre de 2009, se produjo el enfrentamiento entre la presidencia y el BCRA a raíz de la negativa de su director de aportar las reservas requeridas por Fernández de Kirchner para pagar deuda externa. Este enfrentamiento acabó en la destitución por decreto del director del BCRA, confirmando esa pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera.

Un análisis preciso permite advertir también ciertos cambios a propósito de la subordinación de los poderes legislativo y judicial al poder ejecutivo reinante en los noventa. El reiterado recurso de las administraciones de Duhalde y Kirchner a la legislación mediante decretos de necesidad y urgencia entre 2002 y 2007 y las sucesivas prórrogas y la conversión en ley de la delegación de facultades del legislativo en el ejecutivo en 2006 parecen mostrar una continuidad de la subordinación del poder legislativo al ejecutivo.¹⁵ Sin embargo, las prórrogas de los superpoderes y el empleo de decretos de necesidad y urgencia, instaurados o reforzados en el contexto de las grandes crisis y reestructuraciones de los noventa, adquirieron un carácter distinto en la década posterior de recuperación de las políticas cambiaria y monetaria y de posibilidades de captación de excedentes mediante impuestos sobre un amplio superávit comercial. Y, en cualquier caso, la cantidad de decretos de necesidad y urgencia sancionados se redujo sensiblemente durante la administración de Fernández de Kirchner y, en 2009, los *superpoderes* fueron limitados por el propio proyecto del ejecutivo y prorrogados sólo por un año. La resolución en el senado del conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial en julio de 2008, por su parte, produjo un retroceso en la subordinación del poder legislativo al ejecutivo. La posterior derrota electoral del oficialismo en las parlamentarias de junio de 2009, que resultó en la pérdida de su mayoría parlamentaria, reforzó aún más el protagonismo del congreso. Sin embargo, el carácter de estas transformaciones en la relación entre los poderes y su impacto sobre la forma de estado son provisorios, porque la incapacidad de la fragmentada oposición parlamentaria de articular una estrategia que fuera más allá del bloqueo legislativo y la

¹⁵ Según un estudio del Centro de Estudios Nueva Mayoría Duhalde firmó 158 DNUs (9,3 por mes), Kirchner 270 (5 por mes) y Cristina apenas 5 (0,3 por mes) hasta comienzos de 2009. A su vez la delegación autorizando al Jefe de Gabinete a realizar cambios en el presupuesto nacional sin autorización previa del congreso con fines de recorte de gastos público se reforzó en la crisis de 2000-01 (leyes presupuestarias 25.237 y 25.401) y esta “delegación ampliada” se combinó en 2001 con la Ley de déficit cero (25.152). La ley presupuestaria de 2002 volvió a restringir esa delegación, pero las de 2003 y subsiguientes la restauraron y reforzaron, hasta convertirse en ley permanente a mediados de 2006 (véase *La Nación* 3/8/06; para un análisis de conjunto, véase A. Bonvecchi y J. Rodríguez: “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)”, en *Desarrollo Económico* 180 (45), Bs. As., IDES, 2006).

recomposición del consenso social en torno al gobierno y a la presidenta en particular devolvieron más tarde poder al ejecutivo. Esto se evidenció en su creciente apelación al veto (casos del veto a la ley del 82% móvil para las jubilaciones y veto parcial a la ley antilavado).

Más evidente es la menor subordinación del poder judicial al ejecutivo durante esta década. La justicia en su conjunto y especialmente la corte suprema heredada de los noventa se habían hundido en un profundo descrédito, que se expresó en los *escraches* a la justicia que había convalidado la expropiación de los ahorros mediante el *corralito* en 2001 y 2002. Kirchner, como ya señalamos, convirtió la reforma de esta desacreditada justicia en uno de sus recursos para construir consenso. Ya en 2003 Kirchner inició una depuración de la Corte Suprema forzando la renuncia de tres miembros (Nazareno, Vázquez y López) e impulsando el juicio político a otros dos (Moliné O'Connor y Boggiano). Los jueces nombrados por Kirchner para reemplazarlos (Zaffaroni, Argibay, Highton de Nolasco y Lorenzetti, dos menos que los vacantes) no podían considerarse dependientes del poder ejecutivo como habían sido los nombrados por Menem en los noventa.¹⁶ Finalmente, en 2006, se restableció por ley (26.183) la corte suprema de cinco miembros.

Para finalizar, si analizamos la división jurisdiccional del poder entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, la ecuación preexistente entre centralización y descentralización del estado parece haberse mantenido. Ni la descentralización de las funciones educativas y sanitarias del estado, ni la posibilidad de un ejercicio centralizado de su función represiva, se revirtieron en la norma durante la década en curso. Sin embargo, si atendemos al ejercicio efectivo de estas funciones por parte del estado, se advierten importantes diferencias. El estado nacional parece haber recuperado mayor protagonismo. En el contexto general de expansión del gasto público entre 2002

¹⁶ La mayor independencia de la corte suprema se expresaría en una serie de conflictos entre los poderes ejecutivo y judicial (casos de los fondos para el pago de deuda con reservas, del procurador de Santa Cruz, de Fibertel, etc.). Sin embargo, también en este caso las conclusiones deben matizarse. A diferencia de la recuperación del parlamento, esta transformación de la corte suprema y su mayor independencia son incuestionables, pero esos conflictos entre poder ejecutivo y corte suprema cedieron más tarde junto con la recomposición del consenso en torno al gobierno. No puede pasarse por alto, en este sentido, el hecho de que esos conflictos se hayan desatado cuando el kirchnerismo enfrentó su crisis política de 2008-09. Helmke habla en este sentido de una “defección estratégica” de las cortes supremas cuando las administraciones a cargo parecen perder consenso o parecen acercarse recambios (G. Helmke: “La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la corte suprema y el poder ejecutivo en la Argentina en los periodos de la dictadura y la democracia”, en *Desarrollo Económico* 170 (43), Bs. As., IDES, 2003).

y 2009 que ya señalamos, el gasto de los gobiernos provinciales aumentó un 177% (otros 4,72 puntos del PBI), pero el gasto del gobierno nacional aumentó en mayor medida aún: un 208% (o 8,41 puntos del PBI). Naturalmente, este mayor protagonismo del estado nacional no se registra en materia represiva, sino en materia de asistencia social y, principalmente, de subsidios.

También el manejo del gasto público es importante para el análisis de la forma de estado vigente porque condiciona las características del aparato de estado y de las funciones del estado en el que esa forma de estado se materializa. El gasto público total aumentó tanto durante la década del noventa como durante la década siguiente, pero a ritmos muy diferentes (un 45% y un 192%, o 4,6 y 14 puntos del PBI, respectivamente). Pero, durante la última década, se registraron dos fenómenos que merecen remarcar: una intensa contracción inicial del gasto público después de la crisis de 2001, a causa de la caída de los salarios del sector público y de las jubilaciones causado por la devaluación, y una igualmente intensa expansión desde 2005. Hacia 2006 o 2007, el gasto público ya había recuperado su nivel de 2001, y seguiría aumentando desde entonces. Esto significa una expansión del aparato de estado. Pero más significativa aún es la composición de este gasto público. El gasto burocrático (administración, justicia, defensa y seguridad) no registró cambios significativos. El gasto social (educación, salud, asistencia, previsión, subsidios de desempleo) acompañó el crecimiento del gasto en su conjunto, pero ganó importancia la promoción y asistencia social respecto de los subsidios de desempleo. La mayor diferencia en la composición del gasto público entre ambas décadas radicó, como ya señalamos antes, en el gasto en servicios económicos, que incluye los subsidios a los combustibles, la energía y el transporte. Finalmente, el gasto en servicio de deuda pública siguió teniendo una presencia significativa, pero se interrumpió el acelerado aumento de su incidencia que se había registrado en la segunda mitad de la década pasada. Si, en lugar del gasto, consideramos como indicador el número de dependencias del estado o de empleados públicos, se confirma este crecimiento del aparato de estado. El aparato del estado nacional en la década era al menos tan importante como el aparato de estado previo a la crisis en materia de ministerios, secretarías y subsecretarías y aumentó un poco la cantidad de agentes. Pero este crecimiento del aparato del estado nacional es insignificante comparado con el crecimiento del aparato de estado en su conjunto: el empleo en el sector público en su conjunto se incrementó un 40% (o sea, más que el empleo privado) durante la década y

prácticamente la totalidad de este incremento se debe a las provincias (un 71%) y los municipios (otro 23%).¹⁷

Los cambios registrados en la forma de estado durante la década aparecen, en consecuencia, como resultado de la aplicación de una serie estas medidas políticas, adoptadas originalmente como respuestas a la crisis de dominación 2001, pero mantenidas y a menudo profundizadas desde entonces, sobre el aparato y las funciones del estado emergentes de la profunda reforma del estado de la década previa. Y estas medidas comparten una característica que las distingue de las implementadas en los noventa: también estas medidas apuntan a arbitrar activa y directamente entre los intereses de las distintas fracciones de clase. Este es el significado último del manejo de las tarifas de las empresas de servicios públicos a cambio de subsidios y de concesiones en los restantes aspectos contractuales, evitando revertir en su conjunto el proceso de privatizaciones y concesiones de los noventa; de la subordinación de la autoridad económica y monetario-financiera a la presidencia dentro del poder ejecutivo; de los cambios respecto de la subordinación de los poderes legislativo y judicial al poder ejecutivo; del crecimiento del aparato de estado y de sus funciones de arbitraje entre clases y fracciones de clase vinculadas con la asistencia social y los subsidios.

4. La crisis política y la reinversión del kirchnerismo (2008-2012)

Ahora sí estamos en condiciones de analizar la inflexión que introdujo, en la dinámica política de las administraciones *kirchneristas* que hemos examinado en los dos apartados anteriores, el conflicto entre el gobierno de Fernández de Kirchner y la burguesía agraria y agroindustrial registrado entre marzo y julio de 2009. Tratamos de demostrar en los apartados anteriores que la dinámica política de las administraciones *kirchneristas* estuvo determinada en su conjunto, hasta esta crisis de 2009, por el proceso de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas después del ascenso de las luchas sociales y la crisis que culminaron en diciembre de 2001. La hipótesis que queremos proponer ahora consiste en la afirmación de que, **después de**

¹⁷ En cuanto a las dependencias, nos basamos en la información proveniente del organigrama de la APN vigente, provisto por el INAP. En cuanto al personal de esa APN, en López y Zeller (2010). Y en cuanto al empleo en el sector público en su conjunto, en un informe elaborado por J. L. Bour y N. Susmel, “La evolución del empleo público en la Argentina”, publicado en *Informe de Coyuntura* 507, Bs. As., FIEL, marzo de 2010, y recuperada en *La Nación* 6/7/11. No disponemos, en cambio, de información completa de los organigramas muy heterogéneos de las administraciones provinciales y municipales.

que la administración de Fernández de Kirchner a mediano plazo logró superar el desafío político que le planteó el conflicto agrario, a pesar de su fracaso a corto plazo, la dinámica política de las administraciones *kirchneristas* parece haberse modificado y ya no puede explicarse exclusivamente a partir de ese proceso de recomposición de la acumulación y la dominación.

El *lock-out* capitalista agrario y el prolongado conflicto que se desató a partir de la modificación del régimen de retenciones a las exportaciones agrarias por parte de la administración de la presidenta Fernández de Kirchner fueron el primer desafío político importante que enfrentó el kirchnerismo desde su ascenso al poder.¹⁸ El conflicto se desató a raíz del intento de modificar el régimen vigente de retenciones a las exportaciones agrarias, extiéndose durante los cuatro meses que van desde el anuncio de un nuevo régimen de retenciones móviles (la resolución 125/08) por el entonces ministro de economía Martín Lousteau el 11 de marzo de 2008 hasta el anuncio de su derogación (el decreto 1176) por el entonces Jefe de Gabinete Alberto Fernández el 16 de julio. Recordemos las características mas sobresaliente del conflicto y de sus resultados inmediatos.

En primer lugar, los distintos sectores de la burguesía agraria se opusieron unitariamente a la modificación de las retenciones. Las cuatro organizaciones patronales agrarias más grandes (SRA, CRA, CONINAGRO y FAA) integraron desde el comienzo una Comisión de Enlace que organizó las acciones de la burguesía agraria en su conjunto. En segundo lugar, fueron capaces de articular una alianza social más amplia alrededor suyo. La burguesía agraria encolumnó a otros sectores de la burguesía con intereses en la producción agropecuaria o agroindustrial, recibiendo el apoyo de otras entidades patronales (como la coordinadora alimenticia COPAL y las cámaras del aceite CIARA y de la maquinaria agrícola CAFMA). Y, más importante aún, logró arrastrar a buena parte de los sectores medios de las ciudades y pueblos del interior y, más tarde, a una porción importante de los sectores medios de las grandes ciudades. La masividad que revistieron los actos, asambleas, cortes, marchas, cacerolazos y demás acciones que tuvieron lugar en muchas pequeñas y medianas ciudades de la región pampeana, y luego en grandes ciudades como Rosario y Buenos Aires, mostraron que las demandas de la burguesía agraria gozaron de amplio consenso en ellas.¹⁹ En tercer lugar, la burguesía

¹⁸ Para un análisis detallado del conflicto en cuestión véase A. Bonnet: “El *lock-out* agrario y la crisis política del kirchnerismo”, en *Herramienta web* 6, Bs. As., 2010.

¹⁹ También algunos sectores de la clase trabajadora vinculados con la producción agropecuaria y agroindustrial la apoyaron (véanse las posiciones de gremios como la UATRE y la Federación

agraria y agroindustrial desplegó un variado menú de medidas de resistencia. La medida inicial fue un *lock-out* de 2 días, que se prolongaría durante otros 15 y sería reimpuesto en otras dos ocasiones en abril y mayo. Pero también recurrieron a piquetes y asambleas en las rutas y en los accesos a empresas agroindustriales, así como a los citados cacerolazos y movilizaciones de masas, prácticas más o menos novedosas.

El resultado inmediato del conflicto fue una derrota del gobierno en manos de la burguesía agraria y agroindustrial. La presidenta intentó ignorar sin más la ofensiva de la burguesía agraria durante las dos primeras semanas del conflicto, hasta que ya no pudo seguir haciéndolo (discurso presidencial del 25/3). El kirchnerismo midió fuerzas con la burguesía agraria en las calles, pero fue superado en su capacidad de convocatoria (particularmente en los actos del 25/5 y 15/7). El gobierno intentó reprimir las acciones de la burguesía agraria, tanto mediante fuerzas de seguridad como mediante el empleo de organizaciones sociales y sindicales afines como fuerzas de choque (acontecimientos de San Pedro, Gualeguaychú, etc.), pero sólo logró dotarlas de mayor consenso. El gobierno intentó también negociar (mientras sabotaba y dilataba sus propias negociaciones) con la burguesía agraria y las negociaciones fracasaron. Y, finalmente, el gobierno envió el asunto al parlamento sin contar de antemano con una mayoría segura y fue derrotado en el senado gracias al voto de senadores propios y de su propio vice-presidente.

Pero el conflicto tuvo además implicancias más profundas. En primer lugar, aunque el kirchnerismo intentó presentarlo como un conflicto por la distribución de la riqueza entre el pueblo y la oligarquía, se trató en realidad de un conflicto alrededor del reparto de la renta agraria entre distintas fracciones de la burguesía. El conflicto puso de manifiesto, en consecuencia, la primera ruptura en el bloque en el poder registrada desde 1999-2001. La burguesía agraria y agroindustrial enfrentó el intento del gobierno de aumentar las retenciones para hacer frente, fundamentalmente, a los vencimientos de

de la Carne), pero otros sectores no menos vinculados con esa producción agropecuaria y agroindustrial y perjudicados por el conflicto (como ATILRA, FAUPPA o UOMA), apoyaron más o menos decididamente al gobierno, junto con los restantes gremios de la CGT. La CTA, cuyos gremios no guardan relación alguna con el agro, se encolumnó con el gobierno (sector dirigido por Yasky) o mantuvo una posición independiente (sector dirigido por Lozano). Resumiendo, la alianza dirigida por la burguesía agraria no contó con un respaldo significativo de la clase trabajadora, pero tampoco fue especialmente activo el respaldo que la clase brindó al gobierno: los trabajadores asistieron más bien como “convidados de piedra” al conflicto interburgués (E. Sartelli: “El convidado de piedra. La cuestión agraria, la clase obrera y la política kirchnerista”, en *El Aromo* 42, CEICS, 2008; véase asimismo E. Sartelli et alii: *Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía* (marzo – julio de 2008), Bs. As. RyR, 2008).

deuda externa y al pago de subsidios, en aumento y en un contexto de crisis económica mundial, es decir, a la burguesía vinculada a la banca y las empresas privatizadas o concesionadas. En el conflicto entró en crisis el arbitraje entre distintas fracciones de la burguesía que las administraciones duhaldista y kirchneristas habían sostenido durante la década.

Esta ruptura del bloque en el poder, en segundo lugar, acarrió a su vez una crisis política mayúscula para administración de Fernández de Kirchner. Porque el gobierno no perdió exclusivamente el apoyo de la burguesía agraria y agroindustrial sino que, conforme se profundizó el conflicto, comenzó a perder el apoyo de la gran burguesía en su conjunto. En efecto, a partir de cierto momento del curso del conflicto, la insistencia del gobierno en su decisión de aumentar las retenciones pasó a responder a razones predominantemente políticas. La diferencia entre ambos regímenes de retenciones hubiera involucrado, a los precios internacionales de las oleaginosas de ese momento, un aumento de la recaudación de unos USD 1.500, contra vencimientos de deuda de unos USD 16.000 o subsidios por unos \$ 32.000 para el año 2008. Esa cifra, aunque significativa, no compensa ni los costos económicos ni los costos políticos del conflicto. La insistencia del gobierno en su decisión, a partir de cierto momento, pasó a responder al objetivo de imprimir una suerte de derrota aleccionadora al *lock out* agrario. Y la burguesía en su conjunto, incluso aquellas fracciones que inicialmente apoyaban las retenciones móviles, condenó este exceso de autonomía exigiendo una y otra vez que el gobierno negociara.

Esta crisis política se tradujo a su vez en una serie de acontecimientos críticos dentro de las propias filas de la administración de Fernández de Kirchner. Desató una crisis de gabinete que cargó sucesivamente con el ministro de economía Lousteau, el ministro de interior Fernández, un hombre clave de ambas administraciones kirchneristas, y el secretario de agricultura Urquiza. Enfrentó además con el ejecutivo nacional a varios gobernadores justicialistas (a Schiarretti pero también, menos ruidosamente, a Uribarri, Colombi, Jaque, Gioja, Brizuela del Moral, Herrera y Das Neves) y a la muchos de los intendentes y consejales justicialistas del interior de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Y partió los bloques parlamentarios oficialistas: las retenciones se impusieron en Diputados por una ajustada mayoría, para caer en Senadores tras un empate, y en ambos casos no contaron con el apoyo de varios representantes del PJ e incluso del Frente para la Victoria y de sus aliados. La coalición

de gobierno, para finalizar, quedó irreversiblemente cuestionada después del voto en contra del vice-presidente radical Cobos en el Senado.

Y la crisis política también despejó el terreno para la organización de alguna alternativa de recambio del kirchnerismo, desde afuera y/o desde adentro justicialismo. El citado voto en contra de Cobos abrió la posibilidad de cierta recuperación de la alicaída y dividida UCR y de integración en una coalición opositora de centroizquierda con el PS de Binner y la Coalición Cívica de Carrió. Pero la crisis política impulsó con mayor fuerza aún la integración de una coalición opositora de derecha, pues el hecho de que no fuera un nuevo ascenso de las luchas sociales sino una avanzada profundamente reaccionaria de una fracción de la burguesía la que iniciara dicha crisis reclamaba imponerse de alguna manera en el sistema político. Las fuerzas de derecha existentes, en los hechos, no parecieron mejorar sensiblemente su posicionamiento a partir de la crisis. Sin embargo, algunas de estas fuerzas (como el macrismo), combinadas con los sectores del PJ que arrastrara la defección respecto del oficialismo de ciertos referentes del mismo (como Duhalde, Solá, Reutemann), podían nutrir alguna alternativa de derecha.

En síntesis, la crisis política parecía haber abierto un escenario característico en el que, después de cinco años, un kirchnerismo desgastado parecía comenzar a perder iniciativa y consenso. Un año más tarde, las elecciones parlamentarias de junio de 2009 parecieron confirmar, aunque sólo en parte, este escenario. El kirchnerismo continuó siendo la primera minoría (el [Frente para la Victoria obtuvo](#) un 31,2% de los votos), pero retrocedió y perdió representantes, mientras que tanto la alianza entre el radicalismo y centroizquierda (el Acuerdo Cívico y Social, con un 30,7%) como el peronismo disidente ([Propuesta Republicana y Unión Celeste y Blanco, con un 8%](#)) [avanzaron y ganaron representantes](#).²⁰ Sin embargo, las parlamentarias también confirmaron las dificultades que enfrentaba la oposición para capitalizar políticamente la derrota sufrida por el kirchnerismo en el conflicto con la burguesía agraria y agroindustrial y erigirse como una alternativa de recambio. El sistema de partidos, en realidad, nunca se había recuperado de la crisis de representatividad de 2001. Y el arco

²⁰ El Frente para la Victoria, aunque continuó siendo la primera minoría en la cámara baja, perdió 29 diputados. El bloque de la Unión Cívica Radical pasó de 30 a 45 diputados, el de la Coalición Cívica de 18 a 19, el del Partido Socialista de 10 a 6. Los bloques de Propuesta Republicana y Unión Celeste y Blanco, por su parte, tenían en conjunto 13 diputados: el del PRO pasó de 9 a 11 y el de la Unión Celeste y Blanco se disolvió y se integró al bloque del opositor Peronismo Federal, que reúne 29 diputados. El bloque de Solidaridad e Igualdad pasó de 9 a 3 y el de Proyecto Sur de 1 a 5 (*Clarín* 30/6/09).

partidario opositor, en particular, nunca había logrado erigirse en una alternativa desde las presidenciales de 2003. El conflicto agrario no había alcanzado para modificar esta realidad.

La crisis política resultante del conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial, entonces, generó una situación de vacío en el que, por una parte, la administración kirchnerista se encontraba en crisis pero, por la otra, la oposición tampoco podía recuperarse de su propia crisis y ofrecer una alternativa. Y en esta situación sucedió algo inédito en la historia política argentina reciente: el kirchnerismo recuperó la iniciativa política, recompuso el consenso alrededor de su administración y terminó imponiendo la reelección de Fernández de Kirchner en las presidenciales de 2011. Ni la administración de Alfonsín ni siquiera la segunda administración de Menem habían podido recuperarse después de ser derrotadas en las parlamentarias de 1987 y 1997. Pero esta recuperación se inició a fines de 2009 o comienzos de 2010, es decir, mucho después de que el citado proceso de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas se hubiera cerrado definitivamente. Incluso es significativo el hecho de que en el centro de la crisis política que precedió esta recuperación hubiera estado la negativa de la burguesía agraria y agroindustrial a pagar mayores retenciones: en 2002, el pago de retenciones había sido precisamente una concesión de esa burguesía agraria y agroindustrial que apuntaba a contribuir con ese proceso de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas, más específicamente, a financiar los subsidios de desempleo del Plan Jefes y Jefas de Hogar. La negativa de la burguesía agraria y agroindustrial a pagar mayores retenciones puede interpretarse, en este sentido, como su declaración de que ese proceso de recomposición de la acumulación y la dominación ha concluido. Pero esto implica –y esta es la principal hipótesis que queremos proponer– que la dinámica política de la administración de Fernández de Kirchner ya no puede explicarse a partir de ese proceso de recomposición de la acumulación y la dominación. La presidenta, para valernos de la célebre frase de Lincoln, *swap horses when crossing streams*.

En efecto, a juzgar por la evolución de la imagen presidencial informada por diversas encuestas, la administración de Fernández de Kirchner comenzó a recuperar consenso desde fines de 2009 o comienzos de 2010, y esta recuperación se sostuvo hasta que triunfó en las elecciones de octubre de 2011 con el mayor margen de apoyo obtenido por un candidato presidencial desde la recuperación de la democracia (54,1%,

casi diez puntos por encima del 45,3% que había obtenido en 2007).²¹ Ciertamente, algunas acontecimientos azarosos contribuyeron con esta recuperación del consenso – entre ellos, especialmente, la sorpresiva muerte del ex presidente Néstor Kirchner-, pero hubo dos factores en particular que desempeñaron un papel decisivo. En primer lugar, la expansión económica de la que había gozado Kirchner durante todo su mandato y Fernández de Kirchner durante el primer año y medio del suyo se desaceleró a mediados de 2009 junto con la agudización de la crisis mundial (hubo contracción en el primero y segundo trimestres de 2009 y el PBI sólo creció un 0,9% en el año), pero se reinició en 2010 (volviendo a alcanzar un 9%). Los efectos de esa desaceleración sobre el empleo y el salario, en consecuencia, fueron relativamente acotados y pasajeros y la expansión económica siguió sustentando materialmente el consenso alrededor del kirchnerismo. Pero, en segundo lugar, Fernández de Kirchner articuló activamente ese consenso impulsando un conjunto muy amplio de iniciativas, muy diversas aunque con un carácter progresista/populista como denominador político común. Entre las principales se encuentran la citada estatización de Aerolíneas Argentinas y Austral (en julio de 2008), la estatización de las AFJPs y el lanzamiento de una artillería de medidas anticíclicas expansivas (en noviembre de 2008), la adquisición a la AFA de los derechos de relevisación del fútbol de primera división mediante el programa Fútbol para Todos, una nueva Ley de Medios Audiovisuales (aprobada en octubre de 2009), la implementación de una Asignación Universal por Hijo (desde octubre de 2009), la implementación del plan de entrega de computadoras a alumnos Conectar Igualdad (durante 2010) y la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario (en julio de 2010). El conflicto entre el gobierno de Fernández de Kirchner y la burguesía agraria y agroindustrial de 2008 había marcado, así, un punto de inflexión en la dinámica política de las administraciones kirchneristas.

²¹ Poliarquía indica que, a partir de su peor momento (en junio de 2008, con unos 20 puntos) la imagen presidencial ascendió levemente (entre julio de 2008 y febrero de 2009 rondó entre unos 28 y 30 puntos) y volvió a retroceder a partir de las legislativas (pasando de unos 27 a unos 19 puntos entre junio y noviembre de 2009). Pero luego comenzó a recuperarse al calor de los actos del bicentenario (32 puntos en mayo de 2010) y la muerte de Néstor Kirchner (55 puntos en noviembre de 2010). La imagen presidencial siguió mejorando sostenidamente durante 2011 (aunque, después de asumir en diciembre de 2011 su segundo mandato, la perjudicaron una serie de acontecimientos: escándalos como el caso Ciccone, conflictos como los de la minería y la docencia, el Proyecto X, las quitas de subsidios y aumento de tarifas y especialmente la tragedia de Once). Otras encuestadoras, como OPSM, Römer y Rosendo Fraga coinciden con esta evolución.